

University of Groningen

Het bestuursprocesrecht van de Crisis- en herstelwet

Marseille, A.T.; de Graaf, K.J.; Jansen, F.J.

Published in:
Nederlands Juristenblad

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., de Graaf, K. J., & Jansen, F. J. (2012). Het bestuursprocesrecht van de Crisis- en herstelwet: Sneller en relatiever? *Nederlands Juristenblad*, 87(9), 582-589.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Het bestuursprocesrecht van de Crisis- en herstelwet: sneller en relatiever?

Bert Marseille, Kars de Graaf en Friso Jansen¹

De Crisis- en herstelwet (Chw) is bijna twee jaar van kracht. Consequentie van die wet is onder meer dat de bestuursrechter afwijkende procedureregels hanteert voor elk beroep tegen een besluit in het kader van een ruimtelijk of infrastructureel project dat blijkens de Chw van bijzondere betekenis is voor de Nederlandse economie. Dit artikel beschrijft de eerste praktijkervaringen met twee van die afwijkende regels: de relativiteitseis en de eis dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden. Wat zijn daarvan de directe effecten op het verloop en de uitkomst van de procedure, en welke indirecte effecten vallen waar te nemen?

1. Inleiding

De op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) heeft als doel de uitvoering van grote projecten op het terrein van de infrastructuur, bouw, duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen, ter bestrijding van de economische crisis en ter bevordering van het herstel van de economische structuur in Nederland.² Gezien haar doelstelling is de Chw tijdelijk van karakter. Insteek was dat de wet vervalt met ingang van 1 januari 2014.³ Een specifiek doel van de Chw is dat de voorbereiding van de besluiten ter realisering van de genoemde projecten en de beroepsprocedures daartegen zo efficiënt mogelijk verlopen. Daartoe bevat Afdeling 1.2 Chw een aantal bepalingen over het beroep bij de bestuursrechter die afwijken van de algemene regeling daarover in hoofdstuk 8 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De betreffende bepalingen zien onder meer op de *toegang* tot de procedure, op de *toetsing* door de rechter en op de *termijn* waarbinnen uitspraak wordt gedaan.⁴

Deze bijdrage, die is gebaseerd op de in het kader van de evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw uitgebrachte tussenrapportage,⁵ beschrijft de eerste ervaringen met twee van die bepalingen. Het betreft art. 1.6 lid 4 Chw, waarin is bepaald dat de rechter binnen zes maanden uitspraak doet (zesmaandenuitspraaktermijn), en art. 1.9 Chw, waarin is vastgelegd dat de rechter een bestreden besluit niet vernietigt vanwege strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degenen die zich daarop beroept (relativiteitseis).⁶ Wat zijn de directe effecten van die bepalingen op het verloop en de uitkomst van de procedure, en welke indirecte effecten vallen te constateren?

Inzicht in de effecten van de beide bepalingen is onder meer van belang omdat de regering van plan is hun

werking niet tot 1 januari 2014 te beperken.⁷ De relativiteitseis is te vinden in het voorstel voor een Wet aanpassing bestuursprocesrecht⁸ en voorts zullen – als het aan de regering ligt – zowel de relativiteitseis als de zesmaandenuitspraaktermijn voor onbepaalde tijd blijven gelden.⁹

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst gaan we kort in op toepasselijkheid en de inhoud van de beide bepalingen. Vervolgens behandelen we de onderzoeksoptzet, waarna we de blik richten op de uitkomsten van het onderzoek. We sluiten af met een conclusie.

2. De toepasselijkheid en inhoud van de zesmaandentermijn en de relativiteitseis

2.1 Geschillen waarvoor het afwijkende procesrechtelijke regime geldt

Voor welke procedures gelden de in Afdeling 1.2 Chw opgenomen procesrechtelijke bepalingen, waaronder de zesmaandentermijn en de relativiteitseis? Beide bepalingen zijn ingevolge art. 1.1 lid 1 onderdeel a Chw in elk geval van toepassing in beroepsprocedures tegen besluiten die vereist zijn voor de realisering van projecten die *hetzij* algemeen zijn omschreven in Bijlage I bij de Chw (bijvoorbeeld bestemmingsplannen die de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk maken en provinciale inpassingsplannen),¹⁰ *hetzij* met naam en toenaam worden genoemd in Bijlage II Chw (bijvoorbeeld: Amsterdam Noordelijke IJoevers en Rotterdam Stads-havens).¹¹

Daarnaast kunnen bij AMvB ontwikkelingsgebieden worden aangewezen. Als de gemeenteraad vervolgens een gebiedsontwikkelingsplan vaststelt, zijn daarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing, net als op alle voor de uitvoering van dat plan vereiste besluiten.¹² Hetzelfde geldt als de gemeenteraad een projectuitvoeringsbesluit in de zin van art. 2.10 Chw vaststelt. Ook

In de praktijk blijkt het niet altijd een sinecure om vast te stellen of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw al dan niet van toepassing zijn

op een dergelijk besluit zijn de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing.¹³

Bedacht moet worden dat zowel de bijlagen als de AMvB bij AMvB gewijzigd kunnen worden (art. 1.2 Chw) en daarmee ook de reikwijdte van de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw. Ook geldt dat decentrale overheden in bepaalde gevallen zelf het toepassingsbereik van de procesrechtelijke bepalingen kunnen beïnvloeden; een voorbeeld biedt de keuze al dan niet gebruik te maken van het projectuitvoeringsbesluit.¹⁴

In de praktijk blijkt het niet altijd een sinecure om vast te stellen of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw al dan niet van toepassing zijn op een besluit.¹⁵ Het komt herhaaldelijk voor dat pas in de loop van de procedure bij de bestuursrechter wordt ontdekt dat op het betreffende besluit de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn.¹⁶

2.2 De zesmaandenuitspraaktermijn

Het algemene bestuursprocesrecht van de Awb kent geen bepaling over de termijn waarbinnen een bestuursrechter uitspraak moet doen in een geschil. Art. 1.6 Chw beoogt bestuursrechtelijke procedures over de in de vorige paragraaf omschreven besluiten sneller te laten verlopen. Art. 1.6 lid 4 Chw luidt daarom in aan-

vulling op het algemene bestuursprocesrecht: 'De administratieve rechter doet uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn'.¹⁷ De andere leden van art. 1.6 Chw bevatten instrumenten en verplichtingen die het de rechter mogelijk moeten maken te voldoen aan die eis.

Zo bepaalt het eerste lid dat de bestuursrechter het beroep versneld behandelt. De in dat verband relevante bepaling, art. 8:52 Awb, verschaft de rechter de bevoegdheid een aantal wettelijke termijnen te bekorten, zoals die voor het betalen van griffierecht (art. 8:41 lid 2 Awb), het inzenden door het bestuursorgaan van de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift (art. 8:42 lid 1 Awb), het inschakelen van een deskundige en de reactie van de procespartijen op diens rapportage (art. 8:47 lid 3 respectievelijk lid 5 Awb), alsmede de termijn waarop wordt bericht dat een zitting wordt gehouden.

Voorts is in art. 1.6 lid 2 Chw bepaald dat in gevallen waarin het beroepschrift geen gronden bevat, de appellant geen gelegenheid krijgt dit verzuim na afloop van de beroepstermijn te herstellen; in plaats daarvan wordt zijn beroep zonder pardon niet-ontvankelijk verklaard.

Het derde lid van art. 1.6 Chw betreft de betrokkenheid van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) bij de beroepsprocedure. Deze onafhankelijke instantie wordt door de bestuursrechter met enige regelmaat als deskundige ingeschakeld voor advies over de feitelijke aspecten van geschillen op het gebied van het omgevingsrecht. Wordt de StAB ingeschakeld, dan moet die binnen twee maanden advies uitbrengen.

2.3 De relativiteitseis

Art. 1.9 Chw introduceert, in afwijking van het procesrecht van de Awb, een relativiteitseis voor de in paragraaf 2.1 omschreven geschillen. Over die introductie is het nodige te doen geweest; zeker omdat invoering in het

Auteurs

1. Prof. mr. dr. A.T. Marseille, mr. dr. K.J. de Graaf en mr. F.J. Jansen zijn allen verbonden aan de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, de eerstgenoemde auteur tevens aan het Departement Staats- en Bestuursrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Tilburg.

Noten

2. Zie daarover *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3.

3. Art. 5:10 lid 1 Chw.

4. Zie voor een overzicht van de verschillende bepalingen: G.A. van der Veen, 'De Crisis- en herstelwet: Aanjager voor de proceseconomie', in: H.A.J. Gierveld e.a. (red.), *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, Den Haag: Bju 2010, p. 35-50.

5. In art. 5.9a Chw is bepaald dat de Minister van Justitie (lees: de Minister van Veilig-

heid en Justitie) uiterlijk op 30 maart 2012 verslag uitbrengt over de effecten van de (in Afdeling 1.2 neergelegde) procesrechtelijke bepalingen van de Chw op de snelheid waarmee de betreffende ruimtelijke en infrastructurele projecten worden gerealiseerd. Zie: A.T. Marseille, K.J. de Graaf & F.J. Jansen, *Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2011, p. 26 (zie <http://irs.ub.rug.nl/ppn/339282355>).

6. Aanleiding voor het uitbrengen van de tussenrapportage was het wetsvoorstel Wet verankering Crisis- en herstelwet, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135. Zie voor het advies (zaaknr. W14.11.0238/IV) van de Raad van State *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 4.

7. Zie Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, p. 30 (te vinden via www.rijksoverheid.nl).

8. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450.

9. Zie het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 2.

10. Zie 3.1 in Bijlage I bij de Chw; overigens gelden de bepalingen sinds 31 december 2011 ook in procedures tegen omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3 Wabo af wordt geweken van het planologisch regime en is de grens verlaagd van twintig naar elf woningen, zie *Stb.* 2011, 675.

11. Zie Bijlage II bij de Chw, de projecten 1 en 23.

12. Art. 2.3 Chw en art. 1.1 lid 1 onderdeel b Chw.

13. Vanwege het feit dat aan de bevoegdheidsvoorwaarden van art. 2.9 Chw is voldaan.

14. Voor het gebiedsontwikkelingsplan van art. 2.3 Chw geldt dit niet; dit dient ver-

plicht te worden vastgesteld.

15. Zie voor voorbeelden het hiervoor genoemde advies van de Raad van State betreffende het wetsvoorstel Wet verankering Crisis- en herstelwet, noot 35.

16. Zie bijvoorbeeld: Rb. Utrecht 4 mei 2011, *LJN* BQ5237.

17. De regering is overigens voornemens het bijzondere regime voor specifieke geschillen te verplaatsen naar de Awb, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 3, p.1.



Blueprint with abstract town © Zlatko Guzmic/Shutterstock

algemene bestuursrecht aanstaande lijkt.¹⁸ De bepaling in de Chw luidt als volgt: 'De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.'

De toepasselijkheid van een relativiteitseis in Chw-zaken betekent dat belanghebbenden beperkt worden in hun mogelijkheden om met succes beroepsgronden aan te voeren. Beroept een belanghebbende zich op schending van een norm die kennelijk niet strekt ter bescherming van zijn belang, dan kan het besluit ondanks honorering van die grond – en derhalve ondanks dat de rechter vast-

stelt dat het besluit in strijd met het recht is – niet door de bestuursrechter worden vernietigd. De formulering van art. 1.9 Chw houdt in dat de rechter steeds ambtshalve – derhalve ongeacht of partijen over (de gevolgen van) de toepasselijkheid van de relativiteitseis van mening verschillen – toetst of de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit.

De formulering van de relativiteitseis doet vermoeden dat de toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van een besluit aldus plaatsvindt, dat hij eerst vaststelt of het besluit, in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, onrechtmatig is en bij een bevestigend antwoord vervolgens beoordeelt of, gezien de relativiteitseis van art. 1.9 Chw, vernietiging van het besluit desondanks achterwe-

ge dient te blijven. Dat vermoeden – dat overigens werd gesteund door de eerste relevante uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁹ – is onjuist. Uit de parlementaire geschiedenis en latere jurisprudentie blijkt dat de rechter de mogelijkheid heeft om de vraag naar de gevolgen van de relativiteitseis in het midden te laten als zij niet van belang is voor de uitkomst van de zaak.²⁰

3. Uitvoering van het onderzoek naar de effecten

Vertrekpunt van het onderzoek naar de effecten van art. 1.6 lid 4 Chw en art. 1.9 Chw is het inventariseren van uitspraken geweest inzake geschillen waarop die bepalingen van toepassing zijn. Daartoe is in de eerste plaats het internet (www.rechtspraak.nl) als bron gebruikt.²¹ Afgaande op de daar gepubliceerde uitspraken hebben bestuursrechters sinds de invoering van de Chw een beperkt aantal zaken behandeld waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn.

In de periode tot 1 oktober 2011²² hebben wij 58 uitspraken gevonden van verschillende bestuursrechtelijke instanties.²³ Het betreft 48 einduitspraken, 2 tussenuitspraken en 8 uitspraken inzake verzoeken om voorlopige voorziening. Van de gevonden uitspraken zijn er 40 afkomstig van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en 18 van de rechtbanken. Uitspraken betreffende geschillen over bestemmingsplannen overheersen: 24 van de 58. De andere uitspraken betreffen onder meer zaken over bouwvergunningen, inpassingsplannen, tracébesluiten en over een projectuitvoeringsbesluit.

Vervolgens is een veertigtal (deels telefonische) interviews gehouden met enerzijds procesvertegenwoordigers van de bij de Chw-procedures betrokken partijen en anderzijds de leden en ondersteuners van rechterlijke instanties die Chw-zaken behandelen.²⁴ De gesprekken waren er op

Een van de belangrijkste vragen is die naar het effect van de instrumenten van de wet op de snelheid waarmee de geselecteerde projecten worden gerealiseerd

gericht een beeld te krijgen van mogelijke (neven)effecten van de toepasselijkheid van de relativiteitseis en de zes-maandenuitspraaktermijn.²⁵

4. Effecten van de relativiteitseis (art. 1.9 Chw)

Gelet op de doelstelling van de Chw is een van de belangrijkste vragen die naar het effect van de instrumenten van die wet op de snelheid waarmee de geselecteerde ruimtelijke en infrastructurele projecten worden gerealiseerd. Aannemelijk is overigens dat de gewenste versnelling niet de enige of belangrijkste reden is geweest voor invoering van de relativiteitseis. Met de in art. 1.9 Chw neergelegde eis lijkt de wetgever veeleer tot uitdrukking te hebben willen brengen dat het maatschappelijk ongewenst is dat economisch belangrijke projecten kunnen worden vertraagd doordat belanghebbenden met succes beroepsgronden kunnen aanvoeren die geen verband hebben met de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten.²⁶ De kenbare doelstelling van de wetgever is echter die van versnelling. Dat effect kan zich voordoen als bestuursrechtelijke procedures sneller worden afgerond, met name omdat bepaalde beroepsgronden – in afwijking van het algemene procesrechtelijke regime – niet tot vernietiging van het bestreden

18. Zie onder meer: J.C.A. de Poorter, 'Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht' en G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', beide in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens & H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 144), Den Haag: BJu 2010, resp. p. 7-74 en p. 75-153; D.A. Verburg, *Relativiteit in de Crisis- en Herstelwet en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht* of: Hoe moet het nou met het zeggekorfsakje?, *NTB* 2011, 3; B.J. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', *NTB* 2011, 38.

19. ABRvS 19 januari 2011, *M en R* 2011/4, nr. 86 m.nt. De Graaf & Jans, *AB* 2011/47 m.nt. De Gier & De Waard.

20. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 45 en de bevestiging daarvan in *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, C, p. 30-31 en Vz. ABRvS 30 november 2011, LJN BU6341.

21. Gezocht is op uitspraken waarin de term 'Crisis- en herstelwet' voorkwam. Op basis van analyse van die uitspraken is vastgesteld of die beroepszaken betroffen waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing waren.

22. Inmiddels is er een behoorlijk aantal andere uitspraken gedaan in zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn. Die leiden niet tot een wijziging van het beeld dat naar voren komt uit de uitspraken waar deze bijdrage op is gebaseerd.

23. Zie voor de vindplaatsen A.T. Marseille, K.J. de Graaf & F.J. Jansen, *Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2011, p. 26 (<http://irs.ub.rug.nl/ppn/339282355>). Een procedure kan tot meerdere uitspraken leiden. Zo kan in het kader van een beroepsprocedure een verzoek om voorlopige voorziening worden

gedaan. Als eerst een uitspraak op het verzoek wordt gedaan en later het beroep ten gronde wordt beslist, is twee keer uitspraak gedaan in een procedure tegen eenzelfde besluit. Bij de 58 uitspraken betreft het steeds de laatste uitspraak die in een procedure is gedaan. In de overgrote meerderheid van de gevallen is dat een einduitspraak, af en toe een uitspraak op een verzoek om voorlopige voorziening waarop nog niet een einduitspraak is gevolgd.

24. Het betrof bij de Raad van State: de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de voorzitters van de Ruimtelijke ordeningskamer en de Algemene kamer, de directeur en adjunct-directeur bestuursrechtspraak en het hoofd van unit 4 van de Ruimtelijke ordeningskamer; bij de Rechtbanken Den Haag, Roermond en Utrecht: steeds een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken, alsmede een juridische medewerker die als coördinator

voor de Chw-zaken optrad (Den Haag) of een medewerker van de griffie (Roermond).

25. In de gesprekken is tevens de vraag gesteld in hoeverre de respondenten bekend waren met uitspraken inzake geschillen waarop de procesrechtelijke bepalingen van Afdeling 1.2 Chw van toepassing waren, zonder dat die op het internet waren gepubliceerd. Daaruit kwam naar voren dat de Chw-uitspraken van rechterlijke instanties waar gesprekken zijn gevoerd, alle op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.

26. Zie voor een samenvattende inventarisatie van argumenten voor en tegen invoering van het relativiteitsvereiste B.J. van Ettekoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', in: B.J. Schueler, B.J. van Ettekoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Vereniging voor Bouwrecht, nr. 37), p. 103-104.

besluit leiden. Twee veronderstellingen liggen daaraan ten grondslag. De ene is dat de bestuursrechter in die procedures eenvoudiger, en dus sneller, tot een eindoordeel kan komen. Dat is niet gemakkelijk vast te stellen en is niet onderzocht. De andere veronderstelling is dat besluiten over de relevante projecten minder vaak worden vernietigd en dat daardoor minder vaak vertraging is te verwachten.²⁷ Daar kunnen we wel iets over zeggen.

Relevant voor de beantwoording van de vraag naar de mate waarin de relativiteitseis van invloed is op de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures, zijn alle uitspraken in procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en waarin de rechter een inhoudelijk oordeel over het bestreden besluit velt. Uitspraken waarin de rechter niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het geschil, bijvoorbeeld omdat het beroep niet-ontvankelijk is, zijn niet relevant. We hebben 54 voor de beantwoording van de vraag relevante uitspraken gevonden.²⁸ In al die uitspraken kon het voorkomen dat de rechter ambtshalve moest beoordelen of de relativiteitseis in de weg stond aan de vernietiging van het besluit. Wat blijkt uit de uitspraken over de betekenis van de relativiteitseis voor de uitkomst van het beroep? De 54 uitspraken zijn in vijf categorieën onder te verdelen.

- I. In de eerste plaats zijn er uitspraken waarin de bestuursrechter in het geheel niet refereert aan de relativiteitseis van art. 1.9 Chw. De rechter heeft dan stilzwijgend geoordeeld dat de relativiteitseis geen invloed heeft op de uitkomst van de procedure. Het betreft de helft van de uitspraken: 28 van de 54.
- II. In de tweede plaats zijn er uitspraken waarin de rechter over een of meer beroepsgronden oordeelt dat die falen en dus in geen geval tot vernietiging van het besluit kunnen leiden. In die gevallen kan de vraag of art. 1.9 Chw in de weg staat aan vernietiging, onbeantwoord blijven. Het betreft 12 van de 54 uitspraken.²⁹
- III. In de derde plaats zijn er uitspraken waarin de rechter de stelling van het bestuursorgaan verworpt dat een bepaalde beroepsgrond, gezien art. 1.9 Chw, niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden. Het betreft 4 van de 54 uitspraken.³⁰
- IV. In de vierde plaats komt het voor dat de rechter constateert dat een beroepsgrond doel treft, maar dat hij vervolgens uitspreekt dat die beroepsgrond niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden, omdat de relativiteitseis daar aan in de weg staat. Dat is het geval in 1 uitspraak.³¹
- V. Ten slotte zijn er uitspraken waarin de rechter beslist een bepaalde beroepsgrond niet te beoordelen, omdat die grond vanwege de relativiteitseis niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.³² Het betreft 9 van de 54 uitspraken. 5 daarvan hielden in dat het beroep ongegrond werd verklaard, 4 dat het beroep gegrond werd verklaard.

Voor de categorieën I, II en III geldt dat zeker is dat de relativiteitseis *niet* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. Het betreft in totaal 44 van de 54 uitspraken. Voor categorie IV geldt het omgekeerde, namelijk dat zeker is dat de relativiteitseis *wel* van

invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. Het betreft 1 uitspraak. Voor categorie V geldt deels dat zeker is dat de relativiteitseis *niet* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure (de 4 uitspraken waarin de rechter stelde dat een bepaalde beroepsgrond niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden vanwege de relativiteitseis, maar waarin het beroep desondanks gegrond werd verklaard vanwege andere aangevoerde beroepsgronden) en deels dat *onzeker* is of de relativiteitseis van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure (de vijf uitspraken waarin de rechter constateert dat een beroepsgrond vanwege de relativiteitseis niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden en het beroep ongegrond wordt verklaard).

Er zijn geen aanwijzingen dat de toepasselijkheid van de relativiteitseis de uitkomst van de procedure meer dan marginaal beïnvloedt

Onduidelijk is dan of, had de relativiteitseis niet gegolden, de beroepsgrond tot vernietiging van het bestreden besluit zou hebben geleid.

Al met al zijn er 48 zaken waarvan zeker is dat de relativiteitseis op geen enkele wijze van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure, is er één zaak waarvan zeker is dat het relativiteitsvereiste de uitkomst van de procedure heeft beïnvloed en zijn er vijf zaken waarvan onzeker is in hoeverre de relativiteitseis van invloed is geweest op de uitkomst van het geschil.

Voor de ene uitspraak waarvan zeker is dat de relativiteitseis de uitkomst van het beroep heeft beïnvloed en voor de vijf uitspraken waarvoor geldt dat dit mogelijk het geval is, is globaal nagegaan of die andersoortige projecten betreffen dan de 48 uitspraken waarvan zeker is dat de relativiteitseis niet van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. Voor bijna alle grootschalige projecten met veel partijen die tot een procedure bij de bestuursrechter hebben geleid waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, geldt dat met zekerheid kan worden gezegd dat het relativiteitsvereiste niet van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure. Het betreft onder andere de aanleg van de A74 (Venlo-Duitse Grens), de A4 (Delft-Schiedam), de A31 ('Haak om Leeuwarden') en de Hoogspanningsleiding Randstad.³³

Onder de zes uitspraken waar de relativiteitseis de uitkomst (mogelijk) heeft beïnvloed is slechts één geschil dat een relatief grootschalig project betreft (waterkrachtcentrale Borgharen);³⁴ de overige vijf – waaronder de ene uitspraak waarvan zeker is dat de relativiteitseis de uitkomst heeft beïnvloed – zien niet op grootschalige projecten.

Geconcludeerd kan worden dat er geen aanwijzingen zijn dat de toepasselijkheid van de relativiteitseis de uitkomst van de procedure meer dan marginaal beïnvloedt.

5. Effect van de zesmaandenuitspraaktermijn (art. 1.6 lid 4 Chw)

Hoe vaak slagen bestuursrechters erin uitspraak te doen binnen de zesmaandenuitspraaktermijn van art. 1.6 lid 4 Chw? En wat is de gemiddelde duur van procedures waarvoor die termijn geldt?

Van de 48 einduitspraken waar we ten behoeve van het onderzoek over beschikten, waren er 17 die binnen de zesmaandentermijn waren gedaan en 31 waarvoor gold dat die termijn niet was gehaald. Anders gezegd: de zesmaandenuitspraaktermijn wordt in 65% van de gevallen niet gehaald. Welke factoren bepalen of de zesmaandentermijn al dan niet wordt gehaald? We hebben drie mogelijke factoren in ogenschouw genomen.

- Als eerste is gekeken naar de complexiteit van de zaak. In zaken die enkelvoudig worden behandeld, lukt het de rechter in 50% van de gevallen binnen zes maanden uitspraak te doen.³⁵ In zaken die meervoudig worden behandeld, lukt het in 30% van de gevallen.³⁶
- In de tweede plaats is gekeken of de afhandelingsduur van zaken waarop de zesmaandentermijn van toepassing is, wordt beïnvloed door de vraag of in de betreffende procedure de Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak (StAB) is ingeschakeld. Wordt de StAB ingeschakeld, dan bedraagt de gemiddelde afhandelingsduur bijna acht maanden.³⁷ Is geen advies van de StAB gevraagd, dan bedraagt de gemiddelde afhandelingsduur bijna zeven maanden.³⁸ Het verschil is niet noemenswaardig en niet statistisch significant.³⁹
- In de derde plaats is gekeken of het uitmaakt welke instantie, een rechtbank of de Afdeling bestuursrecht-spraak, een zaak heeft behandeld. De Afdeling overschrijdt iets vaker de termijn dan de rechtbanken, maar het verschil is niet groot en niet statistisch significant.⁴⁰

Behalve de vraag of de termijn wordt overschreden, is ook van belang *hoe zeer* de termijn wordt overschreden. De gemiddelde afhandelingsduur van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn en waarin een uitspraak is gedaan die op internet is gepubliceerd, bedraagt ruim zeven maanden na afloop van de beroepstermijn.⁴¹ Dat is 20% langer dan de termijn van zes maanden, maar aanzienlijk sneller

dan de afhandeling van de gemiddelde bestuursrechtelijke beroepszaak.⁴²

Een volgende vraag is in hoeverre de toepasselijkheid van de zesmaandenuitspraaktermijn tot snellere behandeling van beroepszaken leidt, in vergelijking met soortgelijke zaken waarvoor die termijn niet geldt. Ten behoeve van die vergelijking hebben we ons gericht op de grootste categorie beroepsprocedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn: procedures over bestemmingsplannen die de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk maken. Die zijn vergeleken met een selectie van procedures betreffende bestemmingsplannen waarvoor de zesmaandentermijn niet geldt.⁴³

Hoe veel sneller worden bestemmingsplanzaken afgehandeld waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, in vergelijking met bestemmingsplanza-

Bestemmingsplanzaken waarop de zesmaandentermijn van toepassing is worden gemiddeld 27% sneller afgehandeld dan bestemmingsplanzaken waarop die termijn niet van toepassing is

ken waarop die bepalingen niet van toepassing zijn? Het verschil tussen die twee categorieën is aanzienlijk. Geldt de zesmaandentermijn wel, dan bedraagt de afhandelingsduur ruim acht maanden.⁴⁴ De gemiddelde afhandelingsduur van bestemmingsplanzaken waarvoor de zesmaandentermijn niet geldt, bedraagt ruim elf maanden.⁴⁵ Bestemmingsplanzaken waarop de zesmaandentermijn van toepassing is, worden derhalve gemiddeld 27% sneller afgehandeld dan bestemmingsplanzaken waarop die termijn niet van toepassing is.

27. Niet onaannemelijk is overigens dat invoering van de relativiteits eis er vooral voor zorg moet dragen dat argumenten die men tegenwoordig als 'oneigenlijk' ziet, omdat ze geen betrekking hebben op de daadwerkelijke belangen van de appellant, geweerd moeten worden in bestuursrechtelijke procedures.

28. Waaronder de uitspraken waarin de toewijsbaarheid van een verzoek om voorlopige voorziening is beoordeeld. Voor enkele verzoeken om voorlopige voorziening geldt dat daar inmiddels uitspraak in de hoofdzaak is gedaan; dan is de procedure als geheel bekeken.

29. 9 van de 12 uitspraken hielden in dat het beroep ongegrond werd verklaard, 3 dat het beroep gegrond werd verklaard,

dan wel, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, het verzoek werd toe/afgewezen.

30. Alle 4 uitspraken hielden in dat het beroep gegrond werd verklaard, dan wel, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, het verzoek werd toe/afgewezen.

31. Het beroep werd ongegrond verklaard.

32. Of, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, tot toewijzing van het verzoek.

33. Resp. ABRvS 27 april 2011, *LJN* BQ2688, ABRvS 6 juli 2011, *LJN* BR0472, ABRvS 17 november 2010, *LJN* BO4217, ABRvS 1 juni 2011, *LJN* BQ6841.

34. ABRvS 14 september 2011, *LJN* BO9217.

35. 6 van de 12.

36. 11 van de 36. Het verband is overigens niet statistisch significant ($Tau-b = .18$, $p > 0,10$).

37. 237 dagen.

38. 219 dagen.

39. Dit mede gezien het feit dat slechts in 3 van de 48 zaken een StAB-advies is ingewonnen,

40. Afdeling bestuursrecht-spraak: 22 van de 32 zaken (69%); rechtbanken: 9 van de 16 zaken (56%). Het verschil is niet statistisch significant ($Tau-b = .12$; $p > 0,10$).

41. 220 dagen (gerekend vanaf het eind van de beroepstermijn).

42. De Rechtspraak, *Jaarverslag 2010*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2011, p. 58 (in 2010: 47 weken); Raad van State,

Jaarverslag 2010, Den Haag: Raad van State 2011, p. 236-237 (in meerderheid in minder dan 40 weken).

43. In de periode 31 maart 2010 (inwerkingtreding Chw) t/m 30 september 2011 zijn van 8 maanden (april, juni, september en december 2010 en januari, maart, juni en september 2011) alle bestemmingsplanzaken geselecteerd, waarvan vervolgens de gemiddelde doorlooptijd is berekend. Daarbij is uitgegaan van de datum van het laatste beroep tot de datum van de uitspraak.

44. 254 dagen.

45. 347 dagen. Het verschil tussen de gemiddelden van de beide categorieën is statistisch significant ($t(20,979) = -4,298$, $p < 0,05$).

Geconcludeerd kan worden dat, hoewel in ongeveer twee derde van de zaken de zesmaandentermijn niet wordt gehaald, de toepasselijkheid er wel toe leidt dat de betreffende beroepszaken relatief snel worden afgehandeld.

6. Indirecte effecten?

Om zicht te krijgen op mogelijke indirecte effecten van de relativiteitseis en de zesmaandenuitspraaktermijn hebben we zowel procesvertegenwoordigers als rechters en hun medewerkers gevraagd naar hun ervaringen met de beide bepalingen.

Voor wat betreft de relativiteitseis is het beeld dat uit de interviews opdoemt diffuus. Sommige respondenten melden dat de relativiteitseis er toe leidt dat een aanzienlijke hoeveelheid tijd wordt gestoken in gedachtenvorming en discussie over de vraag in hoeverre door appellanten aangevoerde beroepsgronden tot vernietiging van het besluit zouden kunnen leiden. Andere respondenten geven aan dat het wel meevalt met de tijd en energie die dat vergt.

Zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn worden (aanzienlijk) vertraagd

Voor wat betreft de zesmaandenuitspraaktermijn blijken procesvertegenwoordigers bijna eenstemmig van opvatting dat het mogelijk moet zijn beroepszaken binnen zes maanden af te handelen, zonder dat dit ten koste gaat van een zorgvuldige voorbereiding van de zaak door partijen en van een zorgvuldig onderzoek en een zorgvuldige beoordeling door de rechter.

Echter, veel van de geïnterviewden maken expliciet een uitzondering voor grootschalige, complexe zaken waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn. Zij betwijfelen of het voor de rechter mogelijk is in die zaken – die veelal in één instantie worden beslist – binnen zes maanden tot een kwalitatief goede uitspraak te komen. In dergelijke zaken hebben appellanten moeite binnen de voor hen beschikbare zes weken⁴⁶ alle relevante gronden aan te voeren en van een goede onderbouwing te voorzien. Ook het verwerende bestuursorgaan wordt voor problemen gesteld. Het vergt van het bestuur een grote en geconcentreerde inspanning om binnen de door de bestuursrechter gehanteerde termijn van twee weken met een verweerschrift te komen waarin adequaat wordt gereageerd op alle beroepsgronden van de vele bij dit soort zaken betrokken appellanten.

Wat betekent de zesmaandentermijn voor de rechterlijke instantie die uitspraak moet doen in zaken waarvoor die termijn geldt? Met name de bij de Afdeling bestuursrechtspraak gevoerde gesprekken zijn relevant ter beantwoording van die vraag, omdat daar de meeste ervaring is met Chw-zaken die binnen zes maanden moeten worden afgedaan.

De geïnterviewden bij de Afdeling bestuursrechtspraak constateren, met name vanwege de inpasbaarheid en het risico op dubbel werk, dat zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn voor een verzwarend van de werklust zorgen en tevens dat ze er toe leiden dat de afhandeling van andere zaken langer duurt. Dat laatste wordt zonder uitzondering ook geconstateerd door geïnterviewde procesvertegenwoordigers die meer dan incidenteel betrokken zijn bij procedures bij de Afdeling. Zij signaleren dat de behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn (aanzienlijk) worden vertraagd als gevolg van de op de Afdeling rustende verplichting in procedures waarop die bepalingen wel van toepassing zijn, uitspraak te doen binnen zes maanden.

7. Conclusie

Het geheel van de onderzoeksbevindingen overziend, zijn er drie bevindingen die er in het bijzonder uitspringen.

De eerste bevinding is dat er geen aanwijzingen zijn dat de relativiteitseis een meer dan marginaal effect heeft op de uitkomst van de bestuursrechtelijke beroepsproce-



ture waarop die van toepassing is. Die conclusie komt niet als een verrassing.⁴⁷ Vermelding daarbij verdient dat de roep om invoering van een relativiteitseis veeleer is gegrond op de gedachte dat voorkomen moet worden dat besluiten sneuvelen vanwege het honoreren van beroepsgronden die geen enkele relatie hebben met enig belang van degene die ze aanvoert,⁴⁸ dan op de verwachting dat invoering van een relativiteitseis een significant effect zou hebben op allerlei aspecten van de bestuursrechtelijke procedure, zoals de omvang van de discussie bij de bestuursrechter, diens werklast, de doorlooptijden en uitkomst van de procedure. In dat licht is het geen probleem dat het relativiteitsvereiste nauwelijks effect heeft op de uitkomst van procedures. In het licht van de doelstelling van de Chw – de versnelling van uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten – ligt het echter een slag anders. Immers, geconstateerd moet worden dat er geen aanwijzingen zijn dat de invoering van de relativiteitseis bijdraagt aan het realiseren van die doelstelling.

De twee andere bevindingen betreffen de zesmaandenuitspraaktermijn. In de eerste plaats is gebleken dat de bestuursrechter in zaken waarop de procesrechtelijke

betreffende beroepszaken. De tweede bevinding is dat de zesmaandenuitspraaktermijn zorgt voor een verdringingseffect: de afhandeling van zaken waarvoor die termijn niet geldt, loopt vertraging op.

Een opmerking bij deze twee laatste bevindingen is dat niet is te verwachten dat deze beide effecten in de komende periode zullen wegebben. Het tegendeel is veeleer het geval. De reden is dat het aantal besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn in de komende tijd zeer sterk zal toenemen. Met name valt een hausse te verwachten van besluiten ter uitvoering van bestemmingsplannen die de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk maken. Men dient zich terdege te realiseren dat op *alle* besluiten die vereist zijn voor de realisering van die woningen, alsmede op *alle* besluiten die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de in de bijlagen bij de Chw genoemde projecten, de zesmaandentermijn van toepassing is. De omstandigheid dat de rechter nu al moeite heeft die termijn te halen en een verdringingseffect wordt signaleerd, rechtvaardigt de verwachting dat de beide effecten, vanwege de toename van het aantal beroepszaken waarop art. 1.6 lid 4 Chw van toepassing is, zich sterker zullen doen gelden. Kort en goed: hoe vaker zich de situatie voordoet dat de bestuursrechter een zaak binnen zes maanden moet afdoen, des te kleiner de kans dat hij die termijn haalt en des te groter de kans dat de behandeling van andere zaken extra lang duurt.

Hoe dienen deze bevindingen te worden beoordeeld in het licht van het voornemen van de regering om de Chw permanent te maken? Het wetsvoorstel om de Chw permanent te maken was een mooie gelegenheid geweest om het toepassingsbereik van de bepaling over de zesmaandenuitspraaktermijn te beperken. Daarvan is in het wetsvoorstel zoals het er nu ligt geen sprake.

Het wetsvoorstel om de Chw permanent te maken was een mooie gelegenheid geweest om het toepassingsbereik van de bepaling over de zesmaandenuitspraaktermijn te beperken

bepalingen van de Chw van toepassing zijn, er in een meerderheid van gevallen niet in slaagt te voldoen aan de eis om binnen zes maanden uitspraak te doen, zij het dat die eis wel leidt tot een snellere afhandeling van de

^{46.} Dat niet meer dan zes weken beschikbaar zijn, vloeit voort uit art. 1.6 lid 2 Chw en uit art. 1.6a Chw.

^{47.} Tot eenzelfde bevinding kwamen J.C.A. de Poorter e.a. in: *Herijking van het belanghebbendebegep*, Den Haag: BJu 2003.

^{48.} Zie ook de inmiddels tot standaard verworpen overweging over de interpretatie van art. 1.9 Chw in ABRvS 19 januari 2011, *M en R* 2011/4, nr. 86 m.nt. De Graaf & Jans, *AB* 2011/47 m.nt. De Gier & De Waard.